

Stato, governi e crescita del debito pubblico in Italia negli anni Ottanta: un approccio storico-istituzionale (1980-1987)*

di Leonida Tedoldi

1. Premessa

Questo lavoro ha l'ambizione di presentare un percorso di indagine storico-istituzionale – in rapporto e confronto critico anche con una ormai solida ricerca economica, politologica e sociologica – sulle cause politiche della crescita del debito pubblico e della sua strumentalizzazione da parte dei governi a fini di consenso verso i ceti medi, all'interno di un sistema politico-istituzionale bloccato.

La ragione della scelta di concentrare l'analisi su una porzione ridotta di quel decennio – e quindi non superando cronologicamente il 1988, anno di passaggio a una fase diversa per molti versi – risponde all'intenzione di concentrare maggiormente l'analisi e lo scavo nelle fonti, riducendo l'inevitabile tendenza "cronachistica" del lavoro.

In Italia il passaggio tra la crisi dello Stato fiscale e la costruzione dello "Stato debitore"¹ si avviò verso le fine degli anni Settanta. In quel momento in cui, da una parte, la crescita dell'inflazione permise allo Stato di indebitarsi a costi reali decrescenti e talvolta negativi (anche perché il debito era pagato da gruppi sociali che ne approfittavano), mentre, dall'altra, si rafforzava l'idea di una crescita a spese del futuro, nella convinzione che lo Stato avrebbe avuto sempre pieno controllo sulla moneta e sull'economia reale².

Questa visione era funzionale al processo politico generato dal compromesso storico e dalla stagione della solidarietà nazionale, che sul piano economico si reggeva sullo "scambio" tra difesa e contenimento del costo del lavoro, da un lato, e aumento degli investimenti pubblici ed espansione delle garanzie dei diritti sociali, dall'altro.

In realtà, lo Stato italiano è sempre vissuto al di sopra delle sue possibilità, mantenendo un costante squilibrio tra entrate e spese e al tempo stesso amplificando la propria distanza rispetto alla società, processo che innescò una perenne crisi della rappresentanza e irrobustì l'instabilità dei rapporti tra istituzioni e collettività. È all'interno di questo rapporto che si giocarono le politiche del debito pubblico degli anni Ottanta e non solo, naturalmente.

In Italia, il potere distributivo ha sempre prevalso su quello "estrattivo", della riscossione delle tasse, cosa che divenne evidente agli inizi degli anni Settanta, quando presero corpo importanti programmi di spesa, che accelerarono a partire dalla fine del decennio.

*Questo saggio presenta le prime analisi di un lavoro più ampio sul rapporto tra Stato, potere esecutivo e debito pubblico in Italia negli ultimi decenni del XX secolo. Volevo ringraziare Giuseppe De Luca, Guido Melis, Marco Meriggi e Alessandro Polsi per le importanti osservazioni al testo e i due anonimi *referees* per i preziosi commenti e interventi che hanno reso migliore il mio lavoro.

L'uso, quindi, del debito pubblico, dell'indebitamento per finanziare spesa corrente, confidando sulla "responsabilità finanziaria" dei governi, serviva a coprire un *gap* tra l'indirizzo della politica economica degli esecutivi – volto spesso a enfatizzare il ricorso all'obiettivo del risanamento della finanza pubblica – e la ricerca del consenso politico in cambio delle esigenze economiche e sociali del ceto medio.

Le democrazie occidentali, come quella italiana degli anni Ottanta, sapevano bene che il debito generava un legame con i cittadini creditori – il sociologo Wolfgang Streeck li ha chiamati il *popolo dello Stato* – assai complesso che riguardava innanzitutto il rapporto di fiducia, di consenso e il perseguimento di un immaginario socio-simbolico. Nello stesso tempo, i governi sapevano che per sostenere uno Stato democratico con un alto debito era necessario soddisfare i propri creditori. Se invece lo Stato si fosse dimostrato solo una *longa manus* dei creditori allora si sarebbe presentato il rischio dell'avvio di un processo di delegittimazione delle istituzioni³.

Del resto le crisi del debito, come suggerisce la ricerca storica, sono sempre crisi di legittimazione istituzionale e richiedono una ridefinizione dei modi con i quali la sovranità e il potere sono esercitati⁴.

2. L'eredità dei Settanta

Alla fine degli anni Settanta, l'Italia affrontò la seconda ondata di recessione, dovuta alle crisi petrolifere, con le sue già manifeste inefficienze, da una parte, e con lo strapotere della sua macchina amministrativa dall'altra, che stava portando ai gravi problemi di bilancio pubblico e ai disavanzi strutturali che avevano generato inflazione. L'azione politica pubblica aveva dilatato la spesa – che stava attraversando il suo terzo ciclo (1978-1985) di espansione⁵ – alla ricerca di un consenso "fino ai limiti della governabilità", come sostenevano alcuni autorevoli commentatori⁶, provocando un problema di legittimazione destinato a irrobustirsi.

Si stava, cioè, consolidando quella incapacità dei governi di costringere le domande sociali all'interno delle risorse disponibili in un contesto fiscalmente controllato, come ha sostenuto a più riprese Michele Salvati⁷.

Infatti, sul piano istituzionale, da più parti era emersa con forza la proposta, o forse meglio l'invocazione, del ripristino di un rapporto corretto tra legislativo, esecutivo e giudiziario, in cui la Dc avesse la responsabilità di ricreare un nuovo patto civile, sostenuto anche da un'economia governata dalla sue istituzioni.

Questi problemi, detti in breve, si inscrivevano poi in un contesto mondiale in cui ormai prevalevano nuovi orientamenti nella politica monetaria internazionale che portarono a un drastico aumento dei tassi di interesse. Si stava profilando l'esaurimento del paradigma keynesiano-fordista a vantaggio della crescita del pensiero monetarista (liberista) che rispondeva alla volontà di superare le vecchie ricette interventiste non in grado di combattere la stagflazione. Per fronteggiare l'alta inflazione e rispondere così al bisogno di stabilità si alzavano i tassi di sconto delle banche centrali e in questo modo si riduceva l'offerta di liquidità sul mercato, producendo l'abbassamento dell'inflazione. Era l'affermazione della *supply side economics*, il pendolo ritornava verso il mercato.

Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio del decennio successivo, nonostante sul piano economico l'Italia fosse ancora in espansione e nel pieno dello slancio ciclico degli investimenti, si profilava, per converso, l'esaurimento della lunga fase di connessione tra la

società e l'intervento pubblico e anche l'affievolirsi del ruolo preminente della politica economica e sociale nel perseguimento dello sviluppo e del benessere⁸. Nello stesso tempo, le politiche della spesa sociale avevano ormai modellato la stratificazione sociale, sostenendo fasce di popolazione ormai direttamente dipendenti dall'assistenza dello Stato.

In questo frangente, il sistema politico e istituzionale stava attraversando un periodo di profonda incertezza, caratterizzato anche da una forte competitività tra Democrazia cristiana e Partito socialista e dal venir meno degli abituali rapporti politici consociativi, in cui si era assottigliato il primato della politica che nei decenni precedenti aveva favorito, e in parte rafforzato, il tentativo riformatore degli anni '60⁹.

Inoltre non si erano sopite, tutt'altro, le tensioni sociali ancora legate al difficile passaggio tra la stagione politica della "solidarietà nazionale" e quella, più complessa e più debole, allo stesso tempo, del quadripartito. In realtà si stava consolidando una profonda fase di mutamento. L'esaurimento dell'esperienza appunto del grande incontro tra Dc e Pci aveva poi accelerato il deterioramento della legittimazione delle istituzioni¹⁰, le quali in questo momento non erano in grado di gestire il governo pubblico dell'economia di fronte a un'eccezionale stagione di incrementi della spesa pubblica¹¹, come quella del 1979-80, che aveva riportato pesanti effetti sul disavanzo dello Stato¹².

Dal punto di vista più interno alle istituzioni, Sabino Cassese ha sostenuto in quegli anni che non era in difficoltà lo Stato "Leviatano", ma stava cambiando in realtà una "frangia" dello Stato regolatore dell'economia come stava avvenendo, durante la stagione della *supply side economics*, negli altri paesi europei¹³.

Del resto è ormai nota la difficoltà strutturale dei governi italiani a sostenere lo sviluppo di una solida politica di contenimento della spesa¹⁴. Anzi, questo contesto era amplificato da una situazione di incertezza, in cui veniva meno la centralità dei partiti e il presidente della Repubblica, garante dell'equilibrio istituzionale, sarebbe diventato un regista sempre meno discreto. Tra il 1978 e il 1979, l'aumento dell'indebitamento, per citare le parole utilizzate della Corte dei conti, allarmata dal fenomeno in crescita¹⁵, dovuto in questo momento a una riduzione del ritmo di accrescimento delle entrate, non condusse a una reazione del Governo che attivasse un intervento di contenimento della crescita delle spese, soprattutto di quella per la "sicurezza sociale" e in generale per il *welfare*¹⁶. Però, già nel 1979 si era manifestato un deciso rallentamento della crescita tendenziale delle esigenze finanziarie del settore pubblico, anche se questo rallentamento non sembrava riflettere un mutamento degli andamenti di fondo dell'evoluzione della finanza pubblica¹⁷.

Sono gli anni, insomma, in cui si consolida il radicamento sociale dei ceti medi, sviluppati sotto la spinta costante di un elevato livello di spesa sociale.

3. Potere politico, BOT e "popolo dello Stato"

Nel 1980, anno che si apre nel segno di una forte instabilità dell'esecutivo guidato da Francesco Cossiga e che registrerà un aumento considerevole del debito pubblico, di oltre il 20 per cento rispetto all'anno precedente. Il Censis, con straordinaria puntualità, segnalava, ancora una volta, le difficoltà croniche dei governi come quelle relative alla programmazione economica, all'amministrazione delle politiche sociali e ad alcuni servizi collettivi, come i trasporti, l'energia e le poste, insieme alla mancanza di una reale politica di pianificazione territoriale nel Mezzogiorno.

In questo contesto, così delineato, emergevano, ben visibili ormai, circuiti collaterali di tipo privatistico nel settore scolastico, sanitario e dei servizi sociali¹⁸.

Sul piano istituzionale, aumentava la separazione tra governo e amministrazione centrale da una parte e sistema regioni-autonomie locali dall'altra e, a livello più meramente politico, i partiti stavano indirizzando appunto i propri sforzi di ricerca del consenso in prevalenza verso i ceti medi. Questi ceti avevano ormai pervaso le strutture degli apparati pubblici e privati e stavano creando i presupposti per lo sviluppo della piccola e media industria e della intermediazione commerciale, ed erano, quindi, anche parte importante del lavoro autonomo. La conseguenza più immediata di questa situazione fu appunto l'avanzamento delle politiche assistenzialistiche verso le famiglie e le imprese.

In quegli anni, la società italiana esprimeva "più domande che logiche espansive", le quali venivano a intersecarsi con fenomeni di rivendicazione sociale, da una parte, e con le esigenze sociali dei tecnici e dei quadri della grande e media industria dall'altra e anche con l'Italia delle piccole e medie attività produttive che rappresentava, ormai, una parte importante dell'economia del paese.

Nell'arco di un dodicennio circa, quello che porta ai fatti di Tangentopoli dei primi anni Novanta, il debito pubblico crescerà più dei disavanzi primari positivi e passerà da circa il 59 per cento del Pil dell'inizio degli anni Ottanta a oltre il 100 per cento dell'inizio degli anni Novanta; il salto del 40 per cento, in sei-sette anni, dal 1983 al 1989, creerà lo zoccolo duro del debito sovrano italiano, riportando l'incidenza del debito a livelli analoghi a quelli della fine degli anni Novanta dell'Ottocento¹⁹.

In quella stagione della prima metà degli anni Ottanta, così difficile, si scorgeva già una forte tendenza in alcuni settori della società – legata all'inflazione – a incanalare i flussi di risparmio verso il debito pubblico a breve scadenza, un orientamento assai caldeggiato dal Governo²⁰.

Contestualmente, sul piano più istituzionale, stava prendendo corpo la ridefinizione dell'intervento della Banca centrale nel rapporto con il Tesoro in merito alla gestione del debito pubblico. Da più parti – in Parlamento e nel dibattito politico –, compresi alcuni esponenti del Partito comunista, si era sostenuta la necessità di rafforzare i poteri della Banca centrale. Fino a questo momento il Tesoro era il responsabile della spesa, mentre la Banca del suo finanziamento (e determinava anche i tassi dei Bot) attraverso la gestione della tesoreria dello Stato presso l'Istituto di emissione, garantendo un sostegno di liquidità allo "scoperto" creato dal Tesoro²¹. Sotto la pressione delle difficoltà di gestione della crescita sostenuta del fabbisogno finanziario dello Stato²², si ravvivò l'urgenza di porre in essere politiche coordinate per ridurre l'inflazione, senza sacrificare l'occupazione²³.

Il governatore Ciampi, sfruttando la forte intesa tra Governo e Banca centrale, riuscì a indirizzare i suoi sforzi verso il rafforzamento dell'autonomia (e del ruolo di autorità amministrativa) della Banca centrale rispetto al potere politico, già intrapresi, con alterne fortune, dal suo predecessore. Baffi, infatti, aveva caldeggiato per anni che il potere della creazione della moneta (funzione primaria delle Banche centrali) si esercitasse in completa autonomia dai centri in cui si decideva la spesa²⁴. Così si avviò quella importante fase politica della autorità monetarie che porterà al "divorzio" della Banca d'Italia dal Tesoro²⁵; quando, cioè, si superò definitivamente il meccanismo della sottoscrizione da parte della Banca d'Italia dei titoli del debito pubblico non collocati sul mercato, rispondendo al dettato costituzionale che poneva limiti precisi al diretto finanziamento monetario del disavanzo pubblico. Quindi, con il tentativo di rendere trasparenti le "difficoltà" di finanziamento del deficit si sarebbero mostrate anche le responsabilità della classe politica: il debito pubblico non poteva essere

finanziato in maniera incontrollata su base monetaria, bisognava quindi restituire credibilità alla Banca d'Italia²⁶. Su questa decisione avevano pesato, da una parte, il vincolo posto dagli accordi di cambio definiti durante l'ingresso nello Sme nel 1979, che non permettevano più alla Banca d'Italia di finanziare appunto il disavanzo statale, ma, dall'altra, anche e soprattutto la scarsa condivisione, da parte della nostra Banca centrale, dell'obiettivo politico del Tesoro di "minimizzare" il costo del debito.

In questo modo aumentava la responsabilità del Tesoro nel decidere la politica del debito e le caratteristiche dei titoli emessi. Il ministro del Tesoro del Governo Forlani, Beniamino Andreatta, spinto dall'esigenza di contenere l'espansione della liquidità bancaria, di mantenere ferma l'inflazione e nello stesso tempo di aumentare la pressione fiscale, mise quindi il debito sul mercato con il principale intento di garantire tassi reali positivi. Cioè, la Banca d'Italia non entrò più nelle aste primarie di collocamento dei titoli di Stato come prestatore di ultima istanza (per comprare i titoli di Stato invenduti o calmierare le aste nel caso in cui le offerte degli investitori privati fossero state troppo basse), lasciando così campo libero alle banche private, agli operatori, ma anche agli speculatori finanziari.

D'altronde la Banca centrale, da parte sua, non poteva più essere costretta a finanziare il disavanzo statale con una politica di espansione monetaria. L'intento era quello di modificare il regime della politica economica in un momento in cui il Governo era fortemente rivolto verso politiche di crescita, sostenute da bassi tassi di interesse reali e da un cambio debole.

Inoltre si auspicava da parte del Governo, ma anche dai vertici della Banca d'Italia, che questo cambiamento di "costituzione monetaria", per usare l'espressione di Carlo Azeglio Ciampi, portasse a una trasformazione profonda delle procedure per le decisioni di spesa e di quelle per la distribuzione del reddito²⁷.

Il "divorzio" rilanciava sia il ruolo nevralgico delle magistrature tecniche indipendenti, in funzione di contrappeso rispetto agli organi del potere politico, sia il ruolo istituzionale del Parlamento e del governo, chiamati a rispondere nel caso fosse venuta meno la principale fonte di finanziamento dei disavanzi.

In questo momento, rispetto agli altri temi politici nell'agenda del Governo Forlani, il problema del contenimento del deficit appare l'oggetto di una discussione aperta nelle sedi politiche, senza assumere però i caratteri di vera emergenza; poi, nel volgere di qualche mese, la preoccupazione crescente spinse ad alcuni cambiamenti nell'azione del governo e nel processo decisionale di bilancio.

Infatti, già nel 1982 apparivano evidenti, quantomeno a livello di dibattito parlamentare, i pericoli di una reale ingovernabilità della finanza pubblica, messi in luce anche dalla Corte dei conti. Proprio per questo motivo veniva invocata dai rappresentanti dei partiti, non solo di governo, l'introduzione di un efficace coordinamento generale sulla politica della finanza pubblica, volto a intervenire, rapidamente, con un'azione di contenimento del disavanzo, su quella quota di spesa "non direttamente controllata dallo Stato affidata alla responsabilità di altri centri di decisione del settore pubblico"²⁸.

Sul piano politico questo intervento della Corte sembra mostrare la profonda debolezza dei governi e della "sostenibilità" del sistema istituzionale italiano. Infatti, l'ultima porzione della VIII legislatura (1980-1983) venne dominata proprio dai temi della finanza pubblica, del disavanzo pubblico e del debito pubblico che evidenziarono con celerità i limiti di autonomia dell'azione del governo.

All'arrivo al governo di Giovanni Spadolini, durante il cui mandato si crearono le premesse, poi disattese, per una stagione politica che avrebbe condotto all'affermazione della

“verticalizzazione” dell’azione dell’esecutivo, nel tentativo di approdare a un riordinamento proprio della Presidenza del consiglio²⁹, il tema della crescita del debito pubblico era già emerso vivacemente in parallelo, in qualche modo, ai tentativi di trasformazione istituzionali.

Tra il 1980 e il 1982, l’ampliamento del volume dei titoli di Stato aveva portato i Bot a raggiungere fino a un terzo (circa centomila miliardi di lire) del totale di essi, rendendo il debito più “corto”, in conseguenza della breve scadenza dei titoli, ma molto appetibile sul piano sociale, per i piccoli e grandi risparmiatori³⁰.

Durante il dibattito parlamentare in merito all’atto della “fiducia” al Governo Spadolini, che chiuse la stagione di forte instabilità degli esecutivi Cossiga e Forlani, venne riaffermata l’esigenza delle riforme in materia economica, rinviate anche dopo lunghi confronti seguiti al lavoro e alle proposte della commissione Giannini, nonché alla decisione di istituire una sessione di bilancio e una commissione per il controllo della spesa pubblica, atta a garantire il rispetto del vincolo di bilancio indicato dall’art. 81.

Tale indirizzo venne poi ribadito anche nel “decalogo istituzionale”, cosiddetto, del secondo Governo Spadolini³¹. Il non facile percorso della legislatura e degli esecutivi guidati da Spadolini fu condizionato immediatamente dalla permanenza dei meccanismi di decisione della spesa al di fuori della governabilità, nonostante egli avesse insistito all’interno della compagine di governo sul ritorno a un normale rapporto tra “i tempi delle decisioni e quelli dell’attuazione” delle politiche economiche, allo scopo di ridare funzionalità alle istituzioni e quindi valore alla politica stessa.

In ogni caso, il Governo Spadolini riuscì a imporre un alleggerimento del tasso d’inflazione, dal 20 al 16 per cento, e il contenimento del debito al di sotto dei 50.000 miliardi, nonché una riduzione del saldo della bilancia dei pagamenti con l’estero.

A questo quadro si aggiunse il profilarsi di una nuova fase recessiva che portò a un ritardo della manovra economica e contribuì anche a indebolire la valuta nazionale e a favorire quindi la scelta di optare per una svalutazione controllata nei limiti del 2 per cento, ma che poi diventò del 6 per cento. Inoltre, si erano manifestati chiaramente i gravi problemi che impedivano l’azione di recupero del controllo istituzionale sui centri di spesa, che premevano sul fabbisogno di cassa dello Stato.

Di fronte alla gestione di questi problemi, le pressioni politiche misero in mostra approcci diversi – causa anche, come è noto, della caduta del secondo Governo Spadolini – da parte dei due ministri maggiormente interessati: Andreatta al Tesoro³² e Rino Formica alle Finanze. Il primo cercava di mantenere pervicacemente la linea di rigore anche dopo i primi segnali di ripresa e sosteneva la necessità di invertire la tendenza espansiva che consentisse di rispettare le previsioni di spesa, mentre il secondo sollecitava una politica espansiva, che mettesse al riparo lo Stato dal rischio di “deragliamento del treno della finanza pubblica”, come aveva più volte paventato anche il segretario socialista Bettino Craxi. Infatti, lo stesso Formica e Gianni De Michelis avevano a più riprese ingaggiato una polemica politica contro il Tesoro, accusato di non essere in grado di controllare la dinamica effettiva della spesa e di non riuscire a fornire stime credibili di cassa al Parlamento³³.

In quegli anni lo stesso Craxi aveva anche auspicato l’introduzione di politiche di intervento sulle drammatiche diseguaglianze sociali del Paese³⁴, senza però, mai, accennare al rafforzamento di una solida politica del debito pubblico. In questi frangenti Andreatta mise in rilievo l’esigenza politica per il Governo di recuperare la sovranità “umiliata dai vincoli

esterni", attraverso la proposta dell'attivazione di un processo di rientro che fosse in grado di governare i problemi causati, a suo dire, dalla crescita dello Stato assistenziale e dello Stato imprenditore, ma anche dalla mancata riduzione dell'aumento del deficit generato dal pagamento degli interessi sul debito. Il debito si era già trasformato secondo Andreatta "in effetto e causa dei disavanzi"³⁵ e questa situazione, sul piano politico, imponeva una seria riflessione sugli errori di valutazione, ma anche di indirizzo, degli anni precedenti. Però, anche il secondo Governo Spadolini incontrò numerose difficoltà sulla parte più sostanziale della manovra economica in tema di risanamento proposta dal presidente del Consiglio.

Nonostante fosse aumentata l'attenzione nei confronti del controllo dei centri di spesa (non altrettanto, invece sul versante delle entrate), negli indirizzi della compagine di governo la politica di rientro non rappresentava ancora una reale priorità e questo atteggiamento mise in luce la debolezza politica e strutturale degli esecutivi di fronte a una necessità di indebitamento dello Stato che non calava.

Giuseppe Costamagna, deputato della Democrazia cristiana, aveva sostenuto in Parlamento, con raro dono di sintesi, che "la tigre avesse disarcionato lo Stato", cioè, che la necessità di indebitamento dello Stato fosse divenuta così pressante da costringerlo a emettere titoli con interessi sempre più alti e decisamente superiori al tasso di inflazione³⁶. Da più parti, si chiedeva al Governo di intervenire rapidamente per allungare la vita di un debito che rimaneva "corto", anche in seguito alle polemiche suscitate dalla proposta del ministro Formica di attivare una sorta di concordato con i creditori possessori di Bot a tre e sei mesi sulla trasformazione di questi in crediti esigibili solo a medio-lungo termine.

Comunque questa stagione – marcata dalla scarsa incidenza della politica sulla ormai evidente "segmentazione sociale" che portava a mettere in crisi il governo pubblico dell'economia e la stessa capacità di *governance* dell'esecutivo³⁷ – è segnata dal primo tentativo reale di contenimento del disavanzo pubblico, iniziata con l'inserimento nella legge finanziaria di una manovra straordinaria, che potesse superare anche gli "atteggiamenti opposti e rissosi"³⁸ del ministro del Tesoro e di quello delle Finanze. La manovra imponeva un indirizzo politico di rigore nei confronti dei problemi di controllo della spesa pubblica e di programmazione della finanza pubblica, anche se era ricorrente la pratica politica, che si definiva in Parlamento, e che si rivelava spesso efficace, di finanziare nuove spese attraverso lo "storno" dal fondo per l'ammortamento del debito pubblico, in sostanza, dunque, finanziandole in disavanzo.

Infatti, il secondo Governo di Spadolini non riuscì a opporsi alla politica della "micro-distribuzione" e quindi si sarebbe giunti ancora una volta a una crescita della spesa che avrebbe dimostrato il fallimento della manovra, e la tendenza al consolidamento della scarsa sostenibilità strutturale dell'apparato amministrativo che doveva essere ormai affrontata in modo più razionale, senza più alibi di sorta³⁹.

Comunque, il disavanzo della pubblica amministrazione aveva superato il 10 per cento del Pil, una percentuale di gran lunga superiore a quella degli altri Stati europei⁴⁰. Il passaggio dalla caduta del Governo Spadolini alla costituzione del breve Governo Fanfani non contribuì alla costituzione di un avanzamento sul tema dell'espansione del debito.

Al modello "spadoliniiano" di emergenza economica che proponeva rigore morale e moderata austerità si erano sempre contrapposti, da una parte, quello socialista, imperniato esclusivamente sulla lotta all'inflazione, e, dall'altra, quello democristiano, centrato sulla riduzione del deficit e del debito pubblico. Inoltre la Corte dei conti era tornata a criticare

con forza il Governo a causa del permanere, ormai macroscopico, di meccanismi di decisione della spesa messi in moto al di fuori delle funzioni di governo e Parlamento⁴¹. In sostanza era in crisi avanzata, seppure irrobustitasi solo negli anni Settanta, l'idea politica di centralizzazione del processo decisionale in funzione di un controllo della spesa, da realizzare attraverso la manovra di bilancio e la legge finanziaria. Essa dovette infatti scontrarsi con la struttura policentrica delle relazioni tra governo e Parlamento e non riuscì dunque a fornire un'adeguata, e neppure parziale, risposta.

Stritolato e amplificato da queste relazioni risulta il tema politico del debito pubblico, che diventa, credo proprio in questo momento, un vero argomento politico e non più quasi solo economico.

4. *L'uso politico del debito*

All'inizio della stagione politica del Governo Craxi, il Paese visse un grande momento di impulso produttivo, che spinse alla crescita l'occupazione, e di riduzione dell'inflazione attraverso manovre di taglio della spesa e interventi importanti come l'abolizione del punto di contingenza; in quella fase l'atteggiamento politico dell'esecutivo fu quello di non danneggiare la fase espansiva. I bilanci delle singole amministrazioni vennero controllati, almeno sulla carta, e non si attuarono privatizzazioni. Le manovre economiche, invece, divennero più efficaci sul piano del rafforzamento del ruolo del governo e del Parlamento.

Però, i *micro-budgeting*, micro-provvedimenti, che da un certo punto di vista riuscivano a garantire la tenuta di reti di sostenitori nell'esecutivo e nel Parlamento, non perseguivano una reale strategia di contenimento del deficit, mentre invece si rafforzava sempre più "l'azione di attori politici che utilizzavano e sviluppavano il debito pubblico in cambio di puro consenso", come mostravano molti indicatori⁴². Più in generale, venivano considerate prioritarie la riduzione dell'inflazione e l'espansione economica rispetto al problema del fabbisogno.

Secondo la ricerca politologica furono questi gli anni in cui cambiò definitivamente lo stile decisionale dei governi e si concretizzarono anche condizioni di stabilità, seppure in un contesto di duro scontro tra maggioranza e Pci sulla questione, come è noto, della scala mobile.

In ogni caso, l'incremento della spesa pubblica – che tra il 1980 e 1985 crebbe con tasso annuo vicino al 22 per cento e quindi al di sopra della crescita nominale del Pil, seppure rimanesse al di sotto della media europea – e l'aumento dell'indebitamento dello Stato (insieme alla spesa per interessi) garantivano paradossalmente ai partiti più forza nella gestione del potere, senza che da parte delle opposizioni, soprattutto quella comunista, fosse possibile sviluppare una politica alternativa. In questo modo venivano, ovviamente, trascurate le ragioni e le radici politiche di tale indebitamento e del permanere invece di una spesa pubblica sostenuta, anche di quella per gli interessi sul debito, ma anche delle difficoltà di un sistema fiscale ancora da consolidare.

Almeno fino al "Piano Gorla" di rientro del 1984. Infatti con questo Piano di azzeramento del disavanzo si puntava alla riduzione, fino al potenziale dimezzamento, dello stock di debito pubblico che diventava un "obiettivo politico naturale" all'interno di un processo di completo rientro della finanza pubblica⁴³; anche se poi nell'immediato non venne presa alcuna decisione dal Governo in merito. Anzi, il problema sarebbe stato di nuovo e rapidamente subordinato ad altre esigenze dello Stato, seppure il parziale insuccesso del processo di razionalizzazione delle spese fosse ben presente e reso evidente anche di fronte al Parlamento⁴⁴.

Inoltre, nel confronto interno alla coalizione di governo questo tema veniva tradotto in una vaga proposta di avanzamento della riduzione del debito, seguita da una non troppo puntuale attenzione ai problemi politici determinati da erogazioni per interessi sul debito, che in quegli anni stava crescendo del 25 per cento circa all'anno⁴⁵. Quindi, in quel momento storico il problema politico di fondo prevalente per il Governo risultava essere l'obiettivo del contenimento del deficit, mentre l'incremento annuale della quota di debito pubblico, che cresceva in maniera costante, non era oggetto di profonde analisi politiche, nonostante il problema reale fosse anche l'autoalimentazione del debito stesso. Cioè, la crescita dell'indebitamento era data in misura prevalente dall'aumento progressivo della spesa per interessi determinata dall'innalzamento dei tassi d'interesse dei titoli⁴⁶. Infatti dai primi anni Ottanta fino all'inizio del decennio successivo, la spesa per interessi passò drasticamente da circa il 5,4 per cento del Pil a più dell'11 per cento, rispetto a una media dei paesi occidentali che si manteneva intorno al 4,5 per cento circa⁴⁷.

Ma, nonostante la gravità della situazione fosse ormai acclarata da più parti, anche e soprattutto dalle opposizioni parlamentari (non sempre però insistenti su questo tema), l'uso politico del debito rimaneva sempre una risorsa di consenso dei governi, rischiosa, ma pur sempre una risorsa. Intanto da un'altra parte si inaspriva, però, il rapporto tra il ministro del Tesoro Giovanni Gorla e quello delle Finanze Bruno Visentini. Quest'ultimo stava entrando in conflitto sul merito degli interventi del Governo, ritenuti inefficaci, per ridefinire il rapporto tra Banca d'Italia, Tesoro e la loro politica del debito pubblico. L'attrito tra Visentini e Gorla sfocerà nel 1985 raggiungendo l'acme nel 1986⁴⁸.

L'esponente repubblicano fu sempre una voce critica sulle politiche del Governo verso la Banca centrale (e di scarso contrasto all'evasione fiscale) e soprattutto ardente sostenitore di una chiara politica di reintegrazione dei ruoli e delle funzioni del potere esecutivo e legislativo, occupati, a suo dire, dai partiti. Proprio per queste convinzioni, egli pensava si dovesse aggredire il debito pubblico, causa e conseguenza di una finanza pubblica disestata, utilizzando lo strumento tributario come elemento di pressione per approdare, in tempi non lunghi, a un suo consolidamento⁴⁹. Indirizzi politici questi che certo non erano in sintonia, e non potevano esserlo in quella fase, con quelli di Craxi e Gorla. Del resto la politica "di rigore" aveva degli alti costi in termini elettorali. Considerando che nel 1984, quando il rapporto debito/Pil era circa al 74 per cento rispetto al 69 per cento dell'anno precedente e quando il 70 per cento dei Bot e il 70 per cento dei Cct (mentre nel 1977 era rispettivamente del 24 per cento e 22 per cento) appartenevano a famiglie e imprese, incluse quelle finanziarie, anziché di aziende di credito e della Banca d'Italia, è abbastanza chiaro che le politiche sul debito avevano già assunto la forma di strumento politico di consenso⁵⁰.

Il 16 novembre del 1984, Rainer Masera, il direttore del servizio studi della Banca d'Italia, rispondendo alle domande dei giornalisti sosteneva che "l'alto livello dei tassi d'interesse reali (che aveva indirizzato il risparmio delle famiglie verso attività finanziarie) aveva permesso negli ultimi anni di far assorbire dalle famiglie un'enorme quantità di debito pubblico, consentendo di tenere sotto controllo la base monetaria, la moneta e il credito"⁵¹.

Qualche tempo prima, Guido Carli aveva dichiarato che "attraverso il debito pubblico le famiglie italiane avevano fatto la scelta culturale del mercato e il permanere del debito pubblico nei portafogli dei ceti sociali meno abbienti rappresentava la garanzia della democrazia"⁵².

Il consenso generato dalla macchina del debito pubblico comportava un sostegno al governo – ai nove Governi che si susseguirono solo negli anni Ottanta –, ma anche, cre-

diamo, un rafforzamento del potere esecutivo nei confronti del ruolo di controllo della gestione del bilancio e delle coperture finanziarie del Parlamento. Questo ruolo si era consolidato con la riforma seguita alla nuova disciplina per la formazione del bilancio avviata nel 1978 e all'accordo del 1983 tra il presidente del Senato Amintore Fanfani e la presidente della Camera, Nilde Iotti, sulla costituzione di un sistema informativo di collegamento tra le due Camere e la Ragioneria generale dello Stato.

Inoltre, non bisogna trascurare il fatto che, in questi anni, la politica del Tesoro e quella della Banca d'Italia mirarono alla sostituzione delle aziende di credito con investitori non del settore bancario nella posizione di creditori verso lo Stato. Basti considerare, in tal senso, le favorevoli condizioni poste alla sottoscrizione di questi titoli: rendimento elevato, assenza di rischio nell'investimento, esenzione fiscale di questi redditi, nonché l'anonimato. In questo modo, però, si irrobustiva quella accelerazione della dilatazione del debito – e soprattutto della gestione della spesa per gli interessi – non più riconducibile alla fine del decennio entro un quadro di piena sostenibilità, a fronte di una spesa pubblica, al netto degli interessi, che però rimaneva all'interno dei parametri europei⁵³.

Quindi, il 1984 fu un anno di forti contrasti politici sulla politica del debito pubblico. Da una parte i partiti di governo, Dc, Pri e poi Psi avevano intrapreso il tentativo di imporre appunto una politica di rigore, senza, però intervenire su quegli elementi pericolosi che stavano determinando il ricorso massiccio di molti gruppi affaristici, e di clan politici, al debito pubblico. Dall'altra il Partito comunista, che non accettava l'impostazione della politica rigorista del Governo perché riteneva che il deficit pubblico e il debito pubblico non fossero "l'espressione di un eccesso di consumi sociali", ma fossero diventati rapidamente un potente strumento "di redistribuzione dei redditi a danno del lavoro dipendente" e dello sviluppo economico del Paese, favorendo nuove ricchezze finanziarie puramente speculative⁵⁴.

Alla fine del 1985, però, la politica del debito giunse al suo momento più delicato. Intanto si era profilato un deciso calo delle entrate⁵⁵ (e un aumento vertiginoso dell'evasione fiscale) e il debito pubblico stava diventando sempre più uno strumento di politica "redistributiva", che imponeva una scelta sull'attribuzione dell'onere del debito, mentre risultava ormai evidente che la sua gestione dovesse essere affrontata mettendo in campo una strumentazione amministrativa adeguata⁵⁶.

La seduta di presentazione della manovra e degli indirizzi futuri della politica economica presentati da Giovanni Gorla il 28 novembre, di fronte al Senato, rappresentò un momento politico centrale per comprendere che il debito pubblico era ormai considerato parte importante degli investimenti delle famiglie e quindi dello sviluppo complessivo della società, purché mantenuto entro limiti ritenuti "accettabili".

C'è un'ipotesi sola – sosteneva Gorla – che è apprezzabile per il nostro futuro circa la gestione della finanza pubblica e del debito pubblico: quella di fermarsi ad un livello al quale il debito pubblico, così come gli immobili e altri elementi di risparmio vengano patrimonializzati dalle famiglie, ossia vengano considerati come parte di un qualche cosa che si gestisce al meglio, senza dinamica, senza fattori speculativi⁵⁷.

Inoltre, il rigetto da parte di Gorla delle indicazioni di molti esperti e degli ambienti economici, che avevano sottolineato con forza che tassi di interesse reali superiori al ritmo di crescita dell'economia stessero autoalimentando il debito (e quindi la spesa per interessi e, da lì, anche il disavanzo), aveva allontanato per molti versi l'esecutivo anche dagli indirizzi della Banca d'Italia⁵⁸.

Del resto, nell'arco di dieci anni erano cambiati drasticamente i detentori dello stock del debito: dalla prevalenza delle aziende di credito e della Banca d'Italia alle famiglie e alle

imprese⁵⁹ e, in sostanza, questa situazione si accompagnava alla formazione evidente di una classe di redditi, di un blocco sociale che si nutrì progressivamente dello Stato, attraverso l'acquisto di titoli del debito, per aumentare i propri redditi e nello stesso tempo ricreando ancora debito.

Nel 1985 il debito pubblico si avvicinò al 90 per cento sul Pil. In quell'anno la percezione del problema politico era quindi ben diffusa in Parlamento, come testimoniano molti interventi. Così come era diffusa la consapevolezza in diversi gruppi parlamentari che non vi fosse ancora una politica di rientro accettabile e perseguibile. L'azione ondivaga del ministro Gorla era l'emblema, non l'unico, di questo atteggiamento politico di fronte al problema ormai più che preoccupante, viste le dimensioni che aveva assunto. Dalla fine dell'85 si insaprì un nuovo conflitto tra Banca d'Italia e Tesoro che troverà poi il suo acme nelle vicende del "venerdì nero dell'Eni" e del crollo della lira⁶⁰. Sembra ormai evidente che il processo di verticalizzazione e di delimitazione dell'area decisionale del governo a un numero ristretto di attori istituzionali avesse portato anche a un uso politico del debito pubblico ben preciso, con lo scopo di mantenere il consenso, ma anche la legittimazione costante del governo – ormai trasformatosi in luogo di permanenti conflitti interpartitici –, con l'effetto di ampliare la capacità decisionale dell'esecutivo, come attore normativo autonomo.

Se è probabile che la scelta dell'indebitamento fosse determinata anche dal ricorso massiccio alla spesa pubblica per arginare le critiche incalzanti del Partito comunista e dalla pressione degli interessi nella società, che risultavano contrari a qualunque ridimensionamento, è certo che la politica del debito divenne il cuore della ricerca di consenso di quegli anni⁶¹. In effetti il mantenimento di un elevato debito pubblico in grado di determinare un trasferimento di ricchezza costante nelle mani dei suoi detentori garantiva nello stesso tempo anche un consenso di grande tenuta proprio nei ceti medi⁶². Da un altro punto di vista era anche una risposta alla improduttività politico-sociale del *consociativismo*, che era incapace di consolidare il potere politico e che imponeva quindi alla classe politica la ricerca di nuove forme di legittimazione dell'azione di governo⁶³.

Secondo i dati del Tesoro di quegli anni, la spesa per interessi reali sul debito si stava attestando intorno ai 23 mila miliardi, pari al 3,7 per cento del Pil⁶⁴ e nel 1986 tale spesa fu pari a due terzi del fabbisogno del settore pubblico. Di fronte a questa situazione, ormai macroscopica, in cui si manifestarono da più parti atteggiamenti di forte preoccupazione, si consolidarono ancora una volta due indirizzi politici diversi nei confronti dell'azione di riduzione del debito: da una parte Dc e Pri auspicavano, di nuovo, una riduzione rapida della spesa pubblica e dall'altra il Psi avrebbe voluto abbassare gli interessi di Bot e Cct.

Ma, al di là di queste contrapposizioni, che esistevano ed erano profonde, permaneva l'esigenza politica di rafforzare, senza più alibi, un rapporto diretto con l'opinione pubblica, in un momento di forte crisi delle politiche keynesiane e dello Stato sociale e di difficoltà dei partiti a "riportare nelle istituzioni le spinte della società civile". E inoltre, sul piano istituzionale, aveva ormai preso forma l'irrobustimento di quel "regime del primo ministro", sostenuto da Bettino Craxi, continuato in parte da Ciriaco De Mita, che mirava a un ruolo unificante, arbitrale, fiduciario del presidente del Consiglio nei confronti di una collegialità di governo espressa ormai prevalentemente nel consiglio di gabinetto (in cui il ministro del Tesoro deteneva il ruolo più importante)⁶⁵. Quindi, agire sul debito pubblico, come abbiamo visto finora, serviva a mantenere il consenso rispetto alla crisi dei partiti politici come collettori di opinione pubblica e come concorrenti alla determinazione della politica nazionale

di fronte ai problemi economici che non consentivano ancora una ripresa, almeno pari ai livelli precedenti alla crisi petrolifera. Più in generale, in questo senso, bisogna ricordare le parole di Giovanni Spadolini, pronunciate alla Camera dei deputati il 30 agosto del 1982: “le istituzioni politiche devono avere un’area di autorità e di consenso che vada di gran lunga al di là di quelle dei partiti che danno vita alla maggioranza”⁶⁶.

Nello stesso tempo, era sempre più evidente al Governo come fosse necessario rivedere il quadro istituzionale nel quale operavano le decisioni di finanza pubblica e gli obiettivi che perseguiva l’intervento pubblico in economia⁶⁷. Però, l’inadeguatezza degli strumenti di controllo sulla spesa pubblica rendeva ancora più debole la capacità di governo, rafforzando il costante rinvio, in forma quasi retorica e ostinata, delle politiche di rientro e di riduzione del debito.

Nel 1986 la fase espansiva del ciclo economico stava volgendo al termine, la situazione di stallo era una realtà e l’azione razionalizzatrice della politica finanziaria, sostenuta dal Tesoro, contestualmente al non brillante processo di contenimento delle spese, subiva un arresto. Anche il conflitto ormai aperto – che crediamo si fosse innescato nei due anni precedenti⁶⁸ – in seguito alla denuncia della Corte dei conti, dopo l’analisi annuale del rendiconto del 1985, di una copertura, ritenuta “fittizia”, di alcune leggi di spesa, non favorì certamente la stabilizzazione dei rapporti tra gli organi dello Stato, Tesoro e Governo; anzi non permise di intraprendere un percorso reale di rientro dal disavanzo⁶⁹.

La Corte dei conti, da tempo, denunciava la non omogeneità dei conti pubblici e aveva avviato un tentativo di “normalizzazione” del fabbisogno, rendendo evidenti al Governo Craxi le numerose criticità e lo squilibrio della finanza, soprattutto previdenziale, così come quella regionale e segnatamente quella per la sanità⁷⁰.

Nel 1986, il Governo del leader socialista, ormai politicamente fragile e diviso, aveva indicato nella legge finanziaria una triplice emergenza: la correzione del trend naturale del debito pubblico, la riorganizzazione della politica salariale e una soluzione della crisi monetaria. Ma il fallimento complessivo della politica di rientro, costituito dalla mancata inversione di tendenza rispetto al trend di espansione del debito pubblico complessivo, era il frutto di una contraddizione tra le ambizioni di un esecutivo rafforzato sia a livello strutturale, sia nel suo stile decisionale, e un sistema generale di interazioni che si stava allentando tra governo, Parlamento e partiti e dove emergevano i limiti tipici sia di natura politica, sia istituzionali⁷¹. Si avviò, cioè, uno stallo che determinò una graduale restrizione del governo di partito⁷².

È il periodo che mette in mostra, secondo le analisi del Censis⁷³, il processo di consolidamento delle oligarchie nella società italiana.

Questo significava anche che i processi di sviluppo “sottosistemici” dei comportamenti strategici dei principali gruppi industriali e finanziari italiani stavano producendo fenomeni nuovi di accentramento della leadership economica e sociale e, nello stesso tempo, anche larghe zone di esclusione sociale.

All’interno di questo contesto, la logica e le finalità dello scambio politico – quest’ultimo inteso come reciprocità nell’interazione tra ricerca di consenso dei governi e sostegno agli interessi economici di alcuni gruppi sociali – rientravano pienamente nell’uso politico del debito; in questo modo si erano costituiti privilegi per i ceti medio-alti, che avevano incanalato la mobilitazione sociale verso l’irrobustimento dei settori del terziario avanzato e della produzione e anche verso la crescita rapida della piccola industria.

Comunque, di fronte a una buona contingenza in cui l'economia cresceva, l'inflazione scendeva e la Borsa dimostrava grande tenuta, nel 1985 si assisteva, contrariamente forse a quanto si potesse pensare da parte degli osservatori, a un forte aumento dell'interesse, già elevato, del grande pubblico verso i titoli di Stato, poi confermato l'anno successivo, anche dagli organi di stampa più autorevoli; allora, "Bot a tutta forza", per citare il titolo di un articolo di quegli anni, nonostante proprio nel 1986 si avviasse la tassazione dei titoli⁷⁴.

In questa situazione, sebbene stesse decisamente calando il consenso intorno al "partito dell'espansione" e fosse aumentato il consenso intorno alle politiche di rigore, non era venuta meno quella inerzia della classe politica, come aveva paventato un decennio prima Massimo Severo Giannini, soprattutto di fronte al cambiamento in atto dei poteri politici da enti autoritativi a enti gestori di servizi. Questa inerzia, o forse meglio limite, aveva spesso sostenuto la convinzione dei governi di agire soprattutto sul controllo dell'aumento della spesa pubblica – che peraltro nel 1987 sfondò le previsioni, anche in presenza di un aumento consistente delle entrate⁷⁵ – con la consapevolezza che la crescita del debito pubblico potesse garantire una tenuta sociale costante e indispensabile alla legittimazione del sistema politico nella società, almeno fino agli inizi degli anni Novanta.

In realtà, l'autoalimentazione del debito aveva incrinato questa strategia politica di governo, che aveva fatto del bilancio pubblico ormai un luogo dell'"illusione finanziaria", secondo Paolo De Ioanna⁷⁶, tanto che alla fine del Governo Craxi, a fronte di un'inversione di tendenza dell'aumento del fabbisogno dello Stato e del disavanzo pubblico, e in presenza di un calo vistoso dell'inflazione, il debito continuava, però, ad aumentare ed era ancora stabilmente "corto", nel senso appunto che era sostenuto fortemente dai *Bot people*⁷⁷.

In quegli anni le "famiglie", detentrici di titoli di Stato, rappresentavano circa il 56 per cento del totale degli acquirenti. Per converso, il costo del debito ormai era pari a quello dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali, agli istituti di previdenza e al servizio sanitario.

NOTE

1. Sul concetto di "Stato debitore" imprescindibile M. De Cecco e A. Pedone, *Le istituzioni dell'economia*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 270-300.

2. Cfr. L. Raffaelli, *La fabbrica del disavanzo: la crisi fiscale dello Stato italiano*, Milano, De Donato, 1982 e *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, a cura di N. Ferguson, C.S. Maier, E. Manela e D.J. Sargent, Cambridge MA, Harvard University Press, 2010.

3. Cfr. W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, pp. 98 ss.

4. Su questo è utile citare i lavori assai interessanti di G. De Luca, *Debito pubblico, mercato finanziario ed economia reale nel Ducato di Milano e nella Repubblica di Venezia tra XVI e XVII secolo*, in *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia secoli XIII-XX*, a cura di G. De Luca e A. Moiola, Milano Franco Angeli, 2007, pp. 119-146 e di N. Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011.

5. Cfr. G. Brosio e C. Marchese, *Il Potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1986 e soprattutto D. Franco, *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 20. Il secondo era compreso tra il 1970-1975 e il primo tra il 1961 e il 1965. Durante il secondo ciclo ci fu un aumento di 7,5 punti, durante il terzo di 9,9 punti. Nel primo ciclo fu predominante il ruolo delle prestazioni sociali, così come avvenne nel secondo ciclo, insieme però alla spesa per interessi, mentre durante il terzo ciclo furono predominanti le prestazioni sociali, la spesa per interessi, le spese per il personale, i consumi intermedi e per gli investimenti.

6. A questo proposito è utile la lettura dell'articolo breve, ma incisivo, di Massimo Riva, *Contro lo Stato per riconquistarlo*, in "Corriere della Sera", 13 maggio 1979.

7. M. Salvati, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 55 ss.

8. Cfr. D. Fausto, *La politica del debito pubblico dell'Italia repubblicana nelle Relazioni della Banca d'Italia*, in *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia cit.*, p. 685.

9. Cfr. Censis, *XIV rapporto/1980 sulla situazione sociale del paese*, Roma, Censis, 1980, pp. 93 ss. e *Storia dello Stato italiano* cit.

10. Cfr. su questo P. Craveri, *Dopo l'«Unità nazionale» la crisi del sistema dei partiti*, in *Gli anni Ottanta come storia*, a cura di S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons e G. Quagliariello, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 11-14.

11. Cfr. su questo Censis, *XVII rapporto/1983 sulla situazione sociale del paese*, Roma, Censis, 1983, p. 12.

12. Cfr., sul rapporto tra spesa pubblica e società italiana, l'intervento dell'on. Bruno Kessler, in Camera dei Deputati, *Atti parlamentari, Legislatura VIII, Discussioni, seduta del 30 marzo 1982*, pp. 43117 ss.

13. Cfr. S. Cassese, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1991, n. 2, pp. 370 ss. e ora Id., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 235-242 e anche I. Masulli, *Chi ha cambiato il mondo?*, Roma-Bari, Laterza 2014.

14. Cfr. M. Salvati, *Occasioni mancate*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 55-58 e S. Rossi, *La politica economica italiana 1968-2007*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

15. Cfr. Senato della Repubblica, *Legislatura VIII, Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1978*, Roma, Tipografia dello Stato, 1978, p. 114.

16. Cfr. *Relazione sulla situazione economica del paese (1979). Presentata al parlamento dal ministro per il bilancio e la programmazione economica sen. Beniamino Andreatta e dal ministro per il tesoro on. Filippo Maria Pandolfi*, vol. I, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1980, p. I-72; cfr. anche il saggio di M. Tesini, *Appunti per una biografia intellettuale*, in N. Andreatta, *Per un'Italia moderna. Questioni di politica e di economia*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 35-37 e M. Salvati, *Occasioni mancate* cit., p. 71.

17. *Decisione e relazione della Corte dei Conti* cit., vol. II, 1979, p. 503. G. Crainz, *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Roma, Donzelli, 2012.

18. Su questi problemi cfr. le analisi ancora importanti di M.T. Salvemini, *Le politiche del debito pubblico*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 83 e ss.

19. Cfr. M. Francese e A. Pace, *Il debito pubblico italiano dall'Unità ad oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in "Questioni di Economia e Finanza", (Banca d'Italia), 2008, n. 31, p. 21, ma anche F. Balassone, M. Francese e A. Pace, *Debito pubblico e crescita economica*, in *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, a cura di G. Toniolo, Venezia, Marsilio, 2013, pp. 712-716 e 721-725.

20. Cfr. l'analisi interessante di questa fase nell'intervento in aula dell'on. Mario Laganà, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Legislatura VIII, Discussioni*, 24 novembre 1981, p. 36414.

21. Per chiarezza espositiva sottolineo che il Tesoro disponeva di un "diritto di scoperto" fino al 14 per cento della spesa di bilancio.

22. Nei primi mesi del 1981 il fabbisogno aveva raggiunto i 12.000 miliardi, nello stesso periodo dell'anno precedente il disavanzo si era aggirato intorno ai 4.000 miliardi.

23. Su questo rimando solo a M.L. Marinelli, *L'indipendenza della Banca d'Italia dal governo negli anni ottanta: cause interne e internazionali*, in "Studi e note di economia", XVI, 2011, n. 2, p. 144 e A. Polsi, *Stato e Banca centrale in Italia. Il governo della moneta e del sistema bancario dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 145-151.

24. Cfr. S. Lombardini, Carli, Baffi, Ciampi: tre governatori e un'economia, Torino, Utet, 2005, pp. 172-182 e G. Cama, *La Banca d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 154-155.

25. Nel 1981 il bilancio dello Stato era costituito per circa il 55 per cento da trasferimenti, che per il 40 per cento era gestito dalle regioni e dagli enti locali, il 30 per cento dalla spesa per gli interessi e dal 30 per cento dalla spesa diretta dello Stato. Cfr. le considerazioni interessanti in Senato della Repubblica, *Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1981*, p. 372 ss.

26. Su questo cfr. G. Cama, *La Banca d'Italia* cit., pp. 152-153.

27. A questo riguardo risultano interessanti le considerazioni finali per l'anno 1981 del governatore Ciampi, in *Da Einaudi a Ciampi. Le considerazioni finali dei governatori della Banca d'Italia 1947-1986*, a cura di A. Valente, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 419 ss.

28. Cfr. le indicazioni della Corte dei conti in Camera dei deputati, *Legislatura VIII, Disegni di legge e Relazioni, Documenti*, 1982, pp. 461 ss.

29. Su questo sono interessanti anche le osservazioni di Bettino Craxi in Fondazione Bettino Craxi, *Attività istituzionale, Orientamenti programmatici del presidente del Consiglio incaricato*, 27 luglio 1983, pp. 22-23.

30. Cfr., a questo riguardo, l'intervento dell'on. Mario Laganà, in Camera dei Deputati, *Atti parlamentari, Legislatura VIII, Discussioni*, seduta del 24 novembre 1981, pp. 36492 ss.

31. Cfr. L. Lanzalaco, *Le politiche istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 143-144 e anche le comunicazioni del Governo alla Camera dei deputati il 30 agosto 1982 e le comunicazioni del presidente Spadolini all'atto delle dimissioni del 12 novembre 1982 in G. Spadolini, *Discorsi parlamentari*, a cura di C. Ceccuti, Bologna, Il Mulino, 2002, rispettivamente, pp. 191-228 e pp. 229-237.

32. Cfr. F. Salsano, *Andreatta Ministro del Tesoro*, Bologna, Il Mulino, 2009, *passim*.

33. Ivi, p. 71.

34. Interessante a questo riguardo B. Craxi, *Discorsi parlamentari 1969-1993*, a cura di G. Acquaviva, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 128-129.

35. Cfr. l'intervento del ministro Andreatta, in Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Legislatura VIII, Discussioni*, seduta del 12 ottobre 1982, p. 52781 ss.

36. Senza la protezione della Banca d'Italia era necessario e decisivo che i tassi reali (tasso nominale meno tasso di inflazione) fossero positivi. Su questo cfr. l'interpellanza dell'on. Costamagna in Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Legislatura VIII, Discussioni*, seduta del 26 novembre 1982, pp. 54694-95.

37. Cfr. introduzione al Censis, *XVII Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Milano, Franco Angeli, 1983. Nell'introduzione si sostiene che la società del frammento, che consolida la logica di scambio sociopolitica, esprime più domande che "velleità espansive".

38. Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Legislatura VIII, Discussioni*, seduta del 9 novembre 1982, p. 52849.

39. A questo riguardo cfr. l'intervento di Franco Bassanini in Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Legislatura VIII, Discussioni*, seduta del 14 dicembre 1982, pp. 55225-26 che evidenziava una critica politica assai frequente in parlamento.

40. Nei paesi industrializzati, oscillava tra l'1 e il 4/5 per cento. Cfr. D. Fausto, *La politica del debito pubblico* cit., p. 686.

41. Cfr. Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *Legislatura IX, Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1984*, Roma, Tipografia dello Stato, 1984, p. 529. Cfr. a riguardo anche le interessanti discussioni in seno ai gruppi parlamentari della Dc in Archivio Istituto Sturzo, *Verbalì assemblee dei gruppi parlamentari della Democrazia Cristiana*, p. 91 ss.

42. L. Verzichelli, *Le politiche di bilancio* cit., p. 207.

43. Cfr. gli interessanti passaggi politici a riguardo di Giovanni Gorla in G. Gorla, *Discorsi parlamentari (1976-1992)*, a cura di A.P. Tanda, Roma, Camera dei Deputati, 2004, p. 333 e poi cfr. anche Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Legislatura IX, Quinta Commissione, Seduta congiunta del 2 ottobre 1984*, pp. 18-23.

44. Su questo cfr. D. Fausto, *La politica del debito pubblico dell'Italia repubblicana* cit., *passim*. Nella documentazione sparsa di quell'anno di Bettino Craxi, messa a disposizione *on line* dalla Fondazione, molto scarsi, per non dire inesistenti, risultano i riferimenti negli appunti e considerazioni del presidente del Consiglio al tema politico del debito pubblico.

45. Fondazione Bettino Craxi, *Fondo Bettino Craxi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Definizione e attuazione del programma di Governo*, verifica politica del luglio 1984, p. 4.

46. Cfr. su questo G. Gorla, *Politiche e obiettivi per il controllo della finanza pubblica*, Roma, 22 maggio 1985 (dossier del Ministero del Tesoro), pp. 38 ss.

47. Cfr. i dati in V. Tanzi e L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze, Firenze University Press, 2007, p. 46.

48. A questo proposito cfr. la lettera di Visentini a Gorla datata 12 agosto 1984, in Fondazione Giovanni Gorla, *Archivio Gorla, Corrispondenza riservata con il Ministro delle Finanze Bruno Visentini, 1983-1986*, lettera del 12 agosto 1984, lettera del 20 gennaio 1986 e Fondazione Bettino Craxi, *Archivio Craxi, Attività istituzionale, Bruno Visentini, Ministro delle Finanze a Craxi*, lettera del 9 dicembre 1985.

49. Cfr. le riflessioni in merito di F. M. Pandolfi, *L'uomo di governo*, in *Per Bruno Visentini*, Venezia, Marsilio 2000, p. 69 e ss. e anche di L. Uretini, *Bruno Visentini*, Verona, Cierre, 2005, pp. 118-133.

50. È l'analisi interpretativa di L. Verzichelli, *Le politiche di bilancio* cit., *passim*.

51. Cfr. A. Merli, *Banca d'Italia: il 7% è un tetto obbligato*, in "Il Sole 24 ore", 17 novembre 1984. Secondo Marco Revelli, il c.d. Caf (Craxi-Andreotti-Forlani) stipulò negli anni Ottanta un doppio patto, fiscale e finanziario con i ceti medi, che prevedeva alti tassi di interesse sul debito pubblico, e basso livello di entrate fiscali sui Bot, in cambio della legittimazione politica.

52. Cfr. G. Carli, *Intervista sul capitalismo italiano*, a cura di E. Scalfari, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

53. Su questi dati esistono molti riferimenti, mi limito a V. Tanzi e L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo* cit., *passim*.

54. Cfr. l'intervista a Alfredo Reichlin di Romano Ledda, in "L'Unità", 2 settembre 1984.

55. Cfr. su questo l'intervento del presidente della Commissione Bilancio del Senato Ferrari-Aggradi in Senato della Repubblica, *Legislatura IX, Giunte e commissioni parlamentari, 425° Resoconto*, sedute di giovedì 7 novembre 1985, p. 8 ss.

56. Cfr. Senato della Repubblica, *Legislatura IX, Commissione permanente, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 1986), seduta del 9 ottobre 1985.

57. Cfr. l'intervento del ministro Gorla in Senato della Repubblica, *Legislatura IX, 373a Seduta pubblica del 28 novembre 1985*, p. 24.

58. In quei frangenti il ministro Gorla sostenne che il debito non fosse da considerarsi un problema politico, perché la sua riduzione sarebbe avvenuta dopo il blocco delle entrate complessive a circa il 38 per cento del Pil, abbassando le spese correnti dal 36,6 al 32,5 per cento (escluse quelle per interessi) e quelle in conto capitale dal 6,8 al 6,5 per cento.

59. In questo momento, i privati, le “famiglie” in particolare, detenevano circa il 46 per cento dei titoli (sostanzialmente emessi dal Tesoro), il 51 per cento apparteneva agli istituti bancari e il 3 per cento alle compagnie di assicurazione. Cfr. l'interessante articolo giornalistico di P. Locatelli, *Craxi rifà i conti: l'85 non è perduto*, in “Il Sole 24 ore”, 9 maggio 1985.

60. Il 19 luglio del 1985, un ordine di acquisto dell'Istituto San Paolo di 125 milioni di dollari per conto di Eni, per l'estinzione di un debito, venne portato a termine nel giorno del record negativo della lira sul dollaro, nonostante gli avvertimenti e le preoccupazioni della Banca d'Italia. Questo fatto fece precipitare la lira e avviò il processo di svalutazione e sul piano politico si accesero duri conflitti istituzionali.

61. Cfr. G. Amato e A. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 144.

62. A questo riguardo segnalò un intervento significativo alla Camera dei deputati dell'on. Paolo Emilio Ciofi in Camera dei deputati, *Atti Parlamentari, Legislatura IX, Discussioni*, 6 febbraio 1986.

63. Cfr. M. Fedele, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994, p. 17.

64. Cfr. O. Carabini, *Tre soluzioni per diminuire l'onere del debito pubblico*, in “Il Sole 24 ore”, 15 agosto 1985.

65. Sul rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio dei ministri e del suo Gabinetto cfr. l'ormai classico lavoro di M. Calise, *Il governo*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, n. 2, Torino Einaudi, 1997, p. 345 ss. e A. Criscitiello, *Il cuore dei governi, le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*, Napoli, ESI, 2004; inoltre S. Fabbri, *Parlamento, Governo e Capo del Governo*, in *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, a cura di G. Di Palma, S. Fabbri e G. Freddi, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 45 ss., A. Mastropaolo, *La repubblica dei destini incrociati. Saggio su cinquant'anni di democrazia in Italia*, Firenze, La Nuova Italia, 1996, pp. 144-157 e da ultimo S. Lupo, *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Roma, Donzelli, 2013, p. 159 ss.

66. Furono pronunciate in qualità di presidente del Consiglio, in G. Spadolini, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 198-199.

67. Cfr. G. Gorla, *Politiche e obiettivi per il controllo della finanza pubblica* cit., p. 17.

68. L'affermazione si fonda su un'analisi puntuale delle *Relazioni annuali* della Corte per tutta la prima metà degli anni Ottanta.

69. Cfr. su questo l'articolo di G. De Dominicis, *Stato illusionista*, in “Il Sole 24 Ore”, 22 luglio 1986. Il fabbisogno che era calato nell'84 si era di nuovo impennato negli anni seguenti, determinando anche un innalzamento del rapporto tra debito e Pil.

70. Cfr. Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Legislatura IX, Disegni di legge e Relazioni, Documenti*, 1986, pp. 675-677.

71. Cfr. B. Dente, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.

72. Cfr. L. Verzichelli, *Le politiche di bilancio* cit., p. 234.

73. Cfr. l'introduzione a Censis, *XXI Rapporto/1987 sulla situazione sociale del paese*, Milano, Censis, 1987.

74. C. Bastasin, *BOT a tutta forza (20.000 Miliardi). Rendimenti limati per i Cct e i Bpt di novembre*, in “Il Sole 24 ore”, 25 ottobre 1986. L'asta dei Bot di fine mese si concluse con la sottoscrizione, da parte soprattutto dei risparmiatori italiani, dei 20.316 miliardi offerti, di cui solo 952 furono sottoscritti dalla Banca d'Italia. Secondo alcuni osservatori il motivo era individuato nel forte calo di crescita dei prezzi che rafforzava la propensione del risparmio verso i titoli a tasso fisso in grado di garantire una remunerazione stabile. Cfr. *Titoli di Stato. Si allunga la durata media del debito*, in “Il Sole 24 ore”, 7 giugno 1986.

75. Basta cfr. il dibattito in Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Legislatura X, Disegni di legge, n. 470, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge finanziaria 1988).

76. P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 20.

77. Inoltre, il tasso al 12 per cento spazzava il mercato azionario italiano. Cfr. anche l'articolo di L. Spaventa, *Una nuova strategia per disinnescare la mina del debito pubblico*, in “La Repubblica”, 15 aprile, 1988.